Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

29 614 Grondrechten in een pluriforme samenleving

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 februari 2016

1. Inleiding

Het kabinet maakt zich zorgen over die personen en die organisaties die vanuit bepaalde salafistische leerstellingen aanzetten tot haat, onverdraagzaamheid en afzondering en die de vrijheid van anderen proberen in te perken. Hun invloed groeit en hierbij zoeken zij steeds meer de grenzen van de Nederlandse rechtsstaat op. De antidemocratische en onverdraagzame boodschappen die ze uitzenden, wringen des te meer wanneer ze systematisch worden overgedragen op kinderen, omdat hen daarmee de kans op een volwaardige deelname aan de maatschappij wordt ontnomen. Als gevolg van groepsdenken en groepsdwang ervaren mensen niet meer de vrijheid die hen toekomt. Soms voelen mensen zich niet vrij hun eigen mening te geven, uit angst voor represailles uit extremistische hoek. Dit is zorgwekkend, omdat de vrijheid van meningsuiting één van de fundamenten van onze vrije en open samenleving is.

De Nederlandse rechtsstaat garandeert iedereen de vrijheid om te geloven wat hij wil. Verdragen, onze Grondwet; maken duidelijk dat het niet aan de overheid is te bepalen wat mensen ten diepste voelen, vinden of geloven. Deze vrijheid is van onschatbare waarde binnen onze democratische en pluriforme samenleving, die ruimte biedt aan een grote diversiteit van (godsdienstige) beschouwingen, opvattingen, waardepatronen en leefstijlen. Deze vrijheid geldt ook voor diegenen die er een geloofsopvatting op nahouden die tot een salafistische stroming gerekend kan worden. Vrijheid mag echter nooit en te nimmer gebruikt worden om de vrijheden van anderen te beperken. Juist om de vrijheid van allen te beschermen, heeft de overheid de taak om op te treden tegen die personen en organisaties die, bijvoorbeeld onder het mom van vrijheid van godsdienst, de geloofsvrijheid of andere vrijheden van andere mensen beperken.

kst-29614-39
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

De overheid staat neutraal ten aanzien van wat mensen geloven, maar niet ten aanzien van de Nederlandse kernwaarden, zoals bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting en de positie van de democratische rechtsstaat. Deze kernwaarden worden daarom actief uitgedragen en beschermd ter ondersteuning van de open Nederlandse samenleving. Daar waar de wet wordt overtreden, wordt gehandhaafd. Naast handhaving zal de overheid ook verstoren, confronteren en de interactie aangaan bij niet-strafbare, maar wel problematische gedragingen zoals het verspreiden van intolerantie en beperken van vrijheden. Dit zal het kabinet eerder signaleren en aanpakken. Op deze wijze geeft de overheid invulling aan de bescherming van de waarden van onze open samenleving. Over deze opgave gaat deze brief.[1]

De afgelopen periode is met experts, gemeenten en professionals gesproken om vast te stellen om welke vormen van problematisch gedrag het precies gaat en welke concrete handelwijzen voorhanden zijn. Het resultaat is onder andere een normatief kader dat gemeenten en andere partijen kunnen inzetten als er onwenselijke gedragingen worden geconstateerd. In paragraaf 3 wordt hier verder op in gegaan. Het normatief kader is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Tijdens het Algemeen Overleg over integratieonderwerpen van 29 oktober 2015 (Kamerstuk 30 950, nr. 83) is de beleidsreactie op de notitie *«Salafisme in Nederland: diversiteit en dynamiek»* besproken. In het daaropvolgende Voortgezet Algemeen Overleg (hierna: VAO) is de motie Potters[2] aangenomen. De motie vraagt om concrete invulling van de in de beleidsreactie benoemde aanpak van het politiek en jihadi-salafisme. Met deze brief geeft het kabinet invulling aan deze motie.

Naast de motie Potters zijn de volgende moties betreffende het salafisme aangenomen:
– Motie Roemer/Zijlstra[3], over het opstellen van een openbare lijst van salafistische organisaties die in ons land actief zijn. Ingediend tijdens het plenair debat naar aanleiding van de aanslagen in Parijs.
– Motie Knops[4], over het aan banden leggen van buitenlandse financiering van salafisme in Nederland; en over onvrije landen duidelijk te verstaan te geven te stoppen met hun financiering van salafisme in Nederland. Ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken.
– Motie Knops[5], over ervoor zorgdragen dat er binnen de Defensieorganisatie geen enkele ruimte over blijft om welke vorm van salafisme dan ook aan te hangen, op straffe van ontslag. Ingediend tijdens het VAO MIVD.
– Motie Marcouch/Tellegen[6], over het OM te vragen onderzoek te (laten) doen naar de mogelijkheid om salafistische organisaties vanwege strijd met de openbare orde te laten verbieden. Ingediend tijdens de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie.

[1] Deze visie wordt gehanteerd voor alle vormen van religieus of ideologisch gemotiveerd gedrag dat niet te verenigen is met de Nederlandse waarden en de democratische rechtsstaat. De veroordeling van het problematisch gedrag is van toepassing op alle organisaties of personen die dit gedrag vertonen. Dit geldt dus niet alleen voor organisaties met een salafistische signatuur waar sprake is van problematisch gedrag.
[2] Motie Potters c.s. 29 oktober 2015: Kamerstuk 32 824, nr. 112.
[3] Motie Roemer/Zijlstra, 19 november 2015: Kamerstuk 29 754, nr. 337.
[4] Motie Knops, 19 november 2015: Kamerstuk 34 300, nr. 24.
[5] Motie Knops, 1december 2015: Kamerstuk 29 924, nr. 134.
[6] Motie Marcouch/Tellegen, 26 november 2015: Kamerstuk 34 300, nr. 41.

– Motie Azmani/Kuiken[7], over ervoor zorgdragen dat salafisten voortaan geweerd worden bij asielzoekerscentra. Ingediend tijdens het VAO Opvang, terugkeer en vreemdelingenbewaring.
– Motie Karabulut/Potters[8], over het bewerkstelligen dat Nederlandse gebedshuizen niet langer worden gefinancierd met geld uit Saoedi-Arabië, Koeweit en Qatar danwel dat de financiering aan volledige controle (met goedkeuring vooraf) van de Nederlandse overheid wordt onderworpen; de motie verzoekt de Kamer hiertoe voorstellen te doen. Ingediend tijdens het VAO Preventie radicalisering.
– Motie Karabulut/Potters[9], over het bewerkstelligen dat overheidsorganisaties geen partner-, samenwerkings- of subsidierelatie met deze organisaties aangaan en bestaande relaties beëindigen. Ingediend tijdens het VAO Preventie radicalisering.
– Motie Bontes[10], over geweldspredikers de toegang tot ons land weigeren. Ingediend tijdens het plenair debat naar aanleiding van de aanslagen in Parijs.

Leeswijzer

Deze brief gaat in paragraaf 2 in op de inzet van het juridisch instrumentarium inclusief het strafrecht en de overige mogelijkheden tot interventie bij de aanpak van onwenselijke gedragingen, waaronder: confrontatie, aanspreken, dialoog en tegengeluid. In paragraaf 3 wordt de ondersteuning aan gemeenten uiteengezet, waarna in paragraaf 4 een reactie van het kabinet op de bovengenoemde moties volgt. Ten slotte bevat paragraaf 5 een samenvattend overzicht van de concrete aanpak in aanvulling op bestaande inspanningen.

2. Inzet instrumentarium

De overheid staat pal voor de vrijheden van alle burgers. Het beschikbare instrumentarium wordt zo effectief mogelijk ingezet om de aanpak van problematische gedragingen te ondersteunen en deze vrijheden te waarborgen. Waar de wet wordt overtreden, handhaaft de overheid.

Juridisch instrumentarium

Het op dit moment beschikbare juridische instrumentarium volstaat om strafbare gedragingen die de vrijheden van onze burgers in gevaar brengen aan te pakken. Onderstaande tabel geeft de betreffende artikelen weer.

Artikel	Wetboek van Strafrecht
art 131	opruiing
art 131 lid 1	– tegen openbaar gezag
art 131 lid 2	– tot terrorisme
art 132 lid 1	verspreiding ter opruiing
art 132 lid 3	verspreiding ter opruiing tot terrorisme
art 134a	deelnemen en meewerken aan training voor terrorisme
art 137d lid 1	aanzetten tot haat, discriminatie of geweld
art 140a lid 1	deelneming aan terroristische organisatie
art 140a lid 2	oprichters, leiders of bestuurders terroristische organisatie
art 205 lid 1	werven voor vreemde krijgsdienst of gewapende strijd
art 205 lid 3	werven terrorisme
art 289a lid 1	samenspanning tot moord met terroristisch oogmerk

[7] Motie Azmani/Kuiken, 9 december 2015: Kamerstuk 19 637, nr. 2096.
[8] Motie Karabulut/Potters, 17 december 2015: Kamerstuk 29 754, nr. 343.
[9] Motie Karabulut/Potters, 17 december 2015: Kamerstuk 29 754, nr. 344.
[10] Motie Bontes, 19 november 2015: Kamerstuk 29 754, nr. 338.

Het strafrecht wordt optimaal ingezet om op te treden tegen (voorbereiding of faciliteren van) terroristische activiteiten, zoals opruiing, ronselen, training en samenspanning voor een terroristische misdrijf of het aanzetten tot haat en geweld. Dat leidt in de praktijk ook daadwerkelijk tot zaken die bij het Openbaar Ministerie instromen. Uiteindelijk is het aan de rechter om al dan niet straffen op te leggen. Uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag[11] in de zaak «Context» komt naar voren dat de rechter niet schroomt om ten aanzien van bovengenoemde delicten forse straffen op te leggen.

De vrijheid van meningsuiting is één van de kernwaarden van onze samenleving en het staat iedereen vrij te denken wat hij wil. Uitingen kunnen een vorm aannemen die in het spraakgebruik worden gekwalificeerd als «verheerlijking». Als verheerlijken meer in de buurt komt van haatzaaien, opruiing of ronselen overschrijdt dat een norm. Afhankelijk van de verschijningsvorm van deze verheerlijking, kan sprake zijn van gedragingen die overgaan in het publiekelijk uitlokken tot bijvoorbeeld terroristische misdrijven. Dit is strafbaar gesteld onder opruiing of het aanzetten tot haat of geweld (artikelen 131 en 137d Wetboek van Strafrecht). In de jurisprudentie (Context-zaak) is erkend dat opruiing tot geweld ook *«kan liggen in het uiting geven aan hoge morele waardering voor een handeling»*. Een aparte strafbaarstelling van «verheerlijking» acht het kabinet niet nodig. Wanneer gedragingen niet strafbaar zijn, maar wel onwenselijk zijn er andere passende maatregelen. Daartoe dient het normatief kader dat bij deze brief is gevoegd.

Ontwikkelingen Europese Unie

De huidige regelgeving van de Europese Unie (EU) op het gebied van terrorismebestrijding (Kaderbesluit inzake terrorismebestrijding) kent een verplichting tot strafbaarstelling van het «publiekelijk uitlokken van een terroristisch misdrijf». In de Nederlandse wetgeving is dit geïmplementeerd met de strafbaarstelling van opruiing tot een terroristisch misdrijf (artikel 131, tweede lid, Wetboek van Strafrecht). Op 2 december 2015 heeft de Europese Commissie (EC) een voorstel voor een richtlijn inzake terrorismebestrijding en ter vervanging van het Kaderbesluit ingediend. In het voorstel wordt ook het publiekelijk uitlokken van het plegen van een terroristisch misdrijf strafbaar gesteld, op dezelfde wijze als in het Kaderbesluit (artikel 5 van het voorstel). Onder het publiekelijk uitlokken wordt bijvoorbeeld ook de verheerlijking van terrorisme verstaan, wanneer deze gedragingen feitelijk het risico creëren dat daden van terrorisme zullen worden gepleegd. Dit op voorwaarde dat de boodschappen worden verspreid met het oogmerk om terroristische activiteiten te bevorderen, aldus de toelichting bij de bepalingen van het voorstel. Deze Europese benadering van «verheerlijking» is in lijn met de Nederlandse wetgeving en rechtspraak op het gebied van opruiing. De onderhandelingen over de richtlijn vorderen gestaag. U wordt hierover nader geïnformeerd bij de bespreking van de JBZ-raad van 10 en 11 maart aanstaande.

Overig juridisch instrumentarium

Buiten het strafrecht worden maatregelen toegepast zoals het ontnemen van het visum van extremistische sprekers of het ontzeggen van de toegang tot Nederland van mensen die haatzaaiende uitspraken hebben gedaan.

---

[11] Rechtbank Den Haag, 10 december 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:14365.

Civielrechtelijk kan het OM op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW) de rechter vragen een rechtspersoon zoals een vereniging of stichting te verbieden en te ontbinden, indien de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Als het OM een dergelijk verzoek kansrijk acht, zal het de rechter vragen om een dergelijke organisatie te verbieden en te ontbinden zoals is gebeurd bij vereniging Martijn[12]. Burgemeesters staan het juridisch instrumentarium en de middelen ter beschikking om bestuursrechtelijke maatregelen te nemen ter handhaving van de openbare orde. In paragraaf 4 van deze brief bij de uitwerking van de moties onderdeel antidemocratische groeperingen staat meer uitleg over artikel 2:20 BW en de eerder gegeven reactie van het kabinet op de motie Heerma, Dijkgraaf en Azmani.

Overig instrumentarium

De overheid heeft meer instrumenten ter beschikking om tot de gewenste maatschappelijke effecten te komen. Andere handelingsperspectieven zijn bijvoorbeeld het afbouwen of beëindigen van eventuele subsidierelaties of het stellen van inhoudelijke randvoorwaarden aan dergelijke steun. Ook behoren tot de mogelijkheden het aangaan van confronterende gesprekken met lokale organisaties die podium bieden aan haatzaaiende uitingen of het afdwingen van transparant handelen door herhaaldelijke bezoeken van professionals en ambtenaren bij activiteiten van de betreffende organisatie. Andere opties zijn, op grond van openbare orde, het niet beschikbaar stellen van publieke locaties aan de organisatie of groep in kwestie of het stellen van eisen aan demonstraties (bijvoorbeeld rond het gebruik van bepaalde vlaggen of symbolen, of de plek waar gedemonstreerd wordt).

Het is van het grootste belang dat kinderen zich als individu volwaardig kunnen ontplooien en niet geïsoleerd worden. Buitenschoolse activiteiten, zoals ook salafisitische organisaties die aanbieden, kunnen daaraan een bijdrage leveren. Daarbij hoort dat salafistische organisaties transparant zijn naar de ouders van de kinderen, naar de lokale overheid en de samenleving over het pedagogisch klimaat. Bij vermoedens van of signalen over risicosituaties, bijvoorbeeld het overbrengen van vijandbeelden en onverdraagzaamheid, zal de lokale overheid de betreffende organisaties hiermee confronteren. Daaruit kan nader onderzoek naar het pedagogische klimaat volgen, onder meer door het inschakelen van onderwijs- en jeugdprofessionals. In gevallen waar aanwijzingen zijn dat de (sociale) veiligheid van kinderen in gevaar is, kan op basis van de jeugdwet worden ingegrepen. Al dan niet

Maatschappelijke weerbaarheid

Naast de overheid speelt de samenleving een essentiële rol in het bieden van tegenwicht aan onwenselijke gedragingen vanuit het salafisme. Het is belangrijk dat burgers en organisaties staan voor de kernwaarden van onze samenleving en deze actief uitdragen. Er ligt voor ouders een taak in de opvoeding, door kinderen op te voeden tot mondige burgers, ze te leren om eigen keuzes te maken en respect bij te brengen voor andersdenkenden.

Het vrije theologische debat en het debat over vrijheid in interpretatie en keuzes voor Nederlandse moslims mag niet door geloofsdwang gedempt worden. Er ligt voor de samenleving en de overheid een taak om actief ondersteuning te bieden aan mensen die zich durven uit te spreken tegen problematische gedragingen vanuit salafistische hoek. Het gaat hierbij om

[12] HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948.

het in woord en daad afstand nemen van mensen die het geloof gebruiken om ontoelaatbaar gedrag te legitimeren. Dit zijn zaken die in debat en dialoog tot uitdrukking kunnen komen om op die wijze een dam op te werpen tegen diegenen die onverdraagzaamheid en isolationisme nastreven.

Het lokale bestuur vervult bij uitstek een rol door de maatschappelijke dialoog te ondersteunen. Een actieve dialoog met lokale gemeenschappen geeft bovendien ruimte aan diversiteit en biedt maatschappelijk tegenwicht tegen problematische gedragingen. Vanuit de islamitische gemeenschappen, maar ook vanuit domeinen als de media en kunst, is soms veel moed nodig om de nek uit steken en stelling te nemen in dit debat uit angst voor represailles. De mensen die zich wel durven uiten, kunnen juist een rolmodel zijn voor hun gemeenschap en de bredere samenleving. Zij kunnen rekenen op bescherming en steun van de overheid.

Voor het signaleren en acteren op problematische gedragingen vanuit salafistische hoek is een alerte houding en reactie van alle partijen vereist, zeker ook van de islamitische gemeenschappen zelf. Door open en vaak confronterende gesprekken maken overheden en islamitische gemeenschappen wederzijds inzichtelijk welke gedragingen en uitingen problematisch zijn en waarom.

Driesporenaanpak in de praktijk

Nationaal en lokaal wordt de driesporenaanpak (interactie en dialoog, aanspreken en confronteren en verstoren en handhaven)[13] verder ontwikkeld.

Deze driesporenaanpak wordt bijvoorbeeld door de gemeente Utrecht gehanteerd[14]. De stichting Al Fitrah is afgelopen jaar meermaals onderwerp van discussie geweest waar het gaat om het uitnodigen van omstreden predikers en andere zorgelijke signalen. De gemeente heeft in verschillende situaties uiteenlopende instrumenten ingezet. Zo vindt er regelmatig overleg plaats tussen de gemeente, politie, jongerenwerk en stichting Al Fitrah. De stichting is recent aangesproken op de uitingen en gedrag van de stichting en de effecten daarvan. Er is met name ingegaan op de zorgelijke signalen die door het artikel van 19 december 2015 in NRC Handelsblad[15] zijn benoemd, evenals de signalen die professionals hebben afgeven over het gebrek aan transparantie en medewerking van de stichting. Als vervolg daarop zal onder andere een onderzoek worden verricht naar het pedagogisch klimaat in het niet erkende onderwijs. Stichting Al Fitrah verleent haar medewerking aan dit onderzoek. Waar nodig zet de gemeente in op spoor drie van «verstoren en handhaven». De gemeente handhaaft bijvoorbeeld ten aanzien van het zonder vergunning overnachten van personen in de gebouwen van stichting Al Fitrah.

---

[13] Kamerstuk 29 614, nr. 2 In de beleidsreactie stelt het kabinet dat het driesporenbeleid uit 2010 nog steeds toepasbaar is. Het kabinet doet met daarmee recht aan de actuele inzichten uit de notitie, waarbij het accent verschuift van een aanpak gericht op radicalisering (2010) naar een brede aanpak gericht op problematische (en niet altijd strafbare) gedragingen en de (lokale) sociale stabiliteit. Het gaat om de volgende drie sporen

[14] Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 1585.

[15] NRC Handelsblad, 19 december 2015, http://www.nrc.nl/handelsblad/2015/12/19/leven-als-de-profeet-in-utrecht-overvecht-1569798

3. Ondersteuning van en samenwerking met gemeenten

Het kabinet steunt lokale partners bij hun omgang met problematische gedragingen gemotiveerd door het salafisme. Dit krijgt vorm door het versterken van de kennis- en informatiepositie van lokale overheden en het ontwikkelen van normatieve kaders en handelingsperspectieven voor de (lokale) samenleving als geheel.

Versterking van de kennis- en informatiepositie

Samenwerking tussen de nationale en de lokale overheden is essentieel. Aan de basis van deze samenwerking ligt de versterking van elkaars informatie- en kennispositie. Voor gemeenten en andere autoriteiten is het van belang te blijven investeren in verdiepende kennis; dit om duiding te kunnen geven aan lokale ontwikkelingen en om een lokale strategie te kunnen uitwerken. Voor de nationale overheid is de versterking van de kennispositie eveneens noodzakelijk om trends en ontwikkelingen op landelijk niveau te kunnen identificeren en de strategie te kunnen blijven toetsen op actualiteit. In de komende periode zetten de rijkspartners samen met gemeenten hiertoe een kennisnetwerk op, waar ook de Expertise-unit Sociale Stabiliteit (ESS) en andere experts een rol in zullen spelen. Daarnaast draagt het Rijk bij aan de randvoorwaarden voor een effectieve omgang met problematisch gedrag. Dit doet zij door ondersteuning aan gemeenten bij onder andere lokale visie- en planvorming, het duurzaam uitbouwen van lokale netwerken en bij de (regionale) informatie-uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten.

Ontwikkeling van normatieve kaders en versterking handelingsrepertoire

Gemeenten, maar bijvoorbeeld ook scholen en welzijnsorganisaties, worstelen met de vraag hoe er op verschillende gedragingen moet worden gereageerd. Om een goed oordeel te vellen is helderheid nodig over wanneer, waarom en in hoeverre een bepaalde gedraging als problematisch kan worden gezien. Er zijn handvatten nodig om de respons vorm te geven.
In de bijlage bij deze brief is een eerste aanzet gedaan voor een kader dat helpt bij het vormen van een afgewogen oordeel op basis van de waarden en normen van de democratische rechtsorde en dat concrete handelingsperspectieven geeft. In de komende periode worden in het eerder genoemde kennisnetwerk en aan de hand van dit kader met gemeenten en andere partijen actuele vraagstukken, dilemma's en knelpunten doorgesproken. Denk hierbij aan thema's als de omgang met organisaties die predikers met ondemocratische leerstellingen uitnodigen, het niet erkende onderwijs, de subsidiëring van of samenwerking met salafistische organisaties en het vergroten van de transparantie van partners waar het de omgang met het salafisme en zijn verschijningsvormen betreft.

4. Uitwerking moties

In de reeks moties spreekt de Kamer zich duidelijk uit over het salafisme. Het kabinet reageert als volgt op deze moties.

Antidemocratische groeperingen (motie Marcouch/Tellegen)

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft in zijn reactie op de motie Marcouch/Tellegen het lid Marcouch gevraagd of hij met zijn motie bedoelde te zeggen dat *«indien er sprake is van strafbare gedragingen en de wet mogelijkheden biedt over te gaan tot een verbod, het OM dit niet zal nalaten en strafrechtelijk zal handhaven.»* Het lid Marcouch heeft

tijdens dat debat[16] aangegeven dat hij de motie inderdaad op die manier bedoeld heeft.

Het OM kan op grond van artikel 2:20 BW de rechter vragen een rechtspersoon, zoals een vereniging of stichting, te verbieden en te ontbinden, indien de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Als het OM een dergelijk verzoek kansrijk acht, zal het de rechter vragen om een salafistische organisatie te verbieden en te ontbinden. Daarnaast geldt dat ook zal worden opgetreden tegen individuele leden van een dergelijke organisatie indien zij aanzetten tot haat, geweld en discriminatie of als zij andere ernstige strafbare feiten plegen.

Het kabinet heeft eerder, in reactie op de motie Heerma, Dijkgraaf en Azmani[17], uitgebreid stilgestaan bij artikel 2:20 BW in de discussie rondom de weerbaarheid van de democratie tegen antidemocratische stromingen/groeperingen. Dit heeft zijn beslag gekregen in de notitie «antidemocratische groeperingen» van 2 maart 2015.[18] Over deze notitie is het debat met uw Kamer nog gaande.

Zo heeft het kabinet in navolging van de motie Heerma en de discussie met uw Kamer opdracht gegeven tot een onderzoek naar de wijze waarop in verschillende landen in de praktijk invulling wordt gegeven aan het «gevaarscriterium». Dit is één van de criteria om een antidemocratische groepering te kunnen verbieden of ontbinden. Naar aanleiding daarvan wordt bezien of alsnog aanpassing van het Nederlands instrumentarium nodig is. Dit onderzoek wordt naar verwachting in het voorjaar van 2016 opgeleverd.

Overzicht van salafistische organisaties (motie Roemer/Zijlstra)

Zoals tijdens het debat over de nasleep van de aanslagen in Parijs is betoogd, is een op feiten gebaseerde en genuanceerde benadering noodzakelijk. Hierbij is het belangrijk om rekening te houden met de verschillen die er binnen het salafistische spectrum bestaan. Om uitvoering te geven aan de motie Roemer/Zijlstra zal het opstellen van een overzicht van salafistische organisaties worden meegenomen in het wetenschappelijk onderzoek naar het salafistische landschap dat reeds voor 2016 op de onderzoeksagenda van het WODC staat.

Buitenlandse financiering van salafistische organisaties in Nederland (motie Knops en motie Karabulut/Potters)

Van belang is om goed onderscheid te maken tussen de aanpak van terrorismefinanciering, zoals van en door terroristische organisaties als ISIS en Al Qaeda, en maatregelen om transparantie over buitenlandse financiering aan religieuze organisaties in Nederland te vergroten. Het faciliteren van terrorismefinanciering is ontoelaatbaar, onduidelijkheid over de bron van financiering is onwenselijk. In beide categorieën zijn maatregelen vormgegeven volgens de kabinetsreactie op het RMO-briefadvies «De kaders van de rechtsstaat: buitenlandse financiering van moskeeën en gebedshuizen» (2014)[19]. Hierin nam het kabinet het voornemen om niet alleen binnen de Nederlandse landsgrenzen maatregelen te nemen tegen problematische financiering vanuit het buitenland,

---

[16] Plenair debat 26 november 2015, Begroting Veiligheid & Justitie (Handelingen II 2015/16, nr. 30, item 16).
[17] Kamerstuk 34 000 XV, nr. 21.
[18] Kamerstuk 29 297, nr. 226.
[19] Kamerstuk 30 977, nr. 115

maar ook nadrukkelijker op te treden in en met landen waar de financiering vandaan komt.

Terrorismefinanciering

Op basis van de Sanctiewet, in het bijzonder de Sanctieregeling Terrorisme 2007 en de Sanctieregeling Terrorisme 2007-II, kunnen maatregelen worden getroffen tegen terrorismefinanciering. Daarnaast is terrorismefinanciering in Nederland strafbaar gesteld in artikel 421 van het Wetboek van Strafrecht. Indien er sprake is van terrorismefinanciering, kan het OM overgaan tot vervolging.
De maatregelen zijn er onder meer op gericht om buitenlandse financiering door en aan terroristische organisaties en individuen aan banden te leggen en om te voorkomen dat buitenlandse sympathisanten organisaties als ISIS financieel ondersteunen. Indien er aanwijzingen zijn voor terrorismefinanciering kunnen de inlichtingendiensten of het OM onderzoek instellen of kan een bevriezingsmaatregel worden opgelegd. Het kabinet is zeer actief om terrorismefinanciering wereldwijd tegen te gaan. Dit was een van de hoofdonderwerpen van de bijeenkomst op 11 januari jongstleden over *Foreign Terrorist Fighters* te Den Haag. Hierbij stemden onder meer Saoedi-Arabië, Qatar, Tunesië en Somalië in met concrete afspraken over het verder droogleggen van financieringsstromen. Binnen de Anti-ISIS Coalitie neemt Nederland actief deel aan de werkgroep *Counter Finance*. Hierin worden afspraken gemaakt over het aan banden leggen van financiering aan ISIS, onder andere door medewerking van transferbedrijven als de Western Union. Nederland draagt ook bij aan het versterken van opsporingssystemen in andere landen, zoals door het aanbieden van trainingen op het gebied van maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering in de Golfstaten. Het tegengaan van terrorismefinanciering is voorts een van de prioriteiten onder het huidige Nederlandse EU-voorzitterschap. Zo heeft de EC onlangs een actieplan opgesteld om de financiering van terrorisme intensiever te bestrijden door bestaande EU-regels aan nieuwe bedreigingen aan te passen en het beleid en de praktijken in overeenstemming te brengen met internationale normen. Op de Raad Economische en Financiële Zaken (ECOFIN) van 12 februari jongstleden zijn hier raadsconclusies over aangenomen.

Transparantie financiering

Maatregelen om transparantie over buitenlandse financiering aan salafistische organisaties in Nederland te vergroten hebben een ander doel dan de hierboven beschreven maatregelen om terrorismefinanciering tegen te gaan. Buitenlandse financiering van instellingen (religieus, maatschappelijk of anderszins) is in principe niet onwenselijk of illegaal. Nederland kent geen algemeen verbod op buitenlandse financiering van moskeeverenigingen c.q. algemene religieuze verenigingen en instellingen. Iedere geloofsgemeenschap heeft de vrijheid financiering aan te trekken of geloofsgenoten in het buitenland te ondersteunen. Het beperken van vrijheden van religieuze instellingen tast de grondwettelijke vrijheid van godsdienst aan. Specifieke beperkingen voor salafistische instellingen kunnen, ook richting buitenlandse donateurs, de valse indruk wekken dat er geen gelijkheid van godsdienst bestaat. Met het oog op een Europese aanpak neemt Nederland het initiatief om in EU-verband met andere lidstaten te spreken over hoe om te gaan met de spanning tussen religieuze vrijheden en onwenselijk gedrag.
Nederland zal tijdens de Raad Algemene Zaken van mei de tweede rechtsstatelijkheidsdialoog organiseren en een discussie voeren over de EU fundamentele waarden en de rechtsstaat in het kader van immigratie en integratie. Een van de onderwerpen die ter sprake zal komen is de

omgang met religieuze en culturele diversiteit in de lidstaten en het feit dat de EU gemeenschappelijke waarden en rechten zowel vrijheden als verplichtingen met zich meebrengen voor iedereen op Europees grondgebied. Zie hiervoor ook de motie Segers/Tellegen[20].

Waar buitenlandse financiering niet bij voorbaat problematisch hoeft te zijn, is het wel van belang dat religieuze instellingen in Nederland transparant zijn over waar hun financiering vandaan komt. Gebrek aan transparantie over financiering voedt misvattingen en achterdocht over de mogelijkheid dat deze financiering een gevaar voor de democratische rechtsorde of risico's voor de nationale veiligheid oplevert. Indien er twijfel bestaat over de herkomst van financiering, beschikt het lokaal bestuur over diverse mogelijkheden om onderzoek te doen. Dit kan bijvoorbeeld via de Wet Bibob of door een extern en onafhankelijk onderzoeksbureau. Indien er ernstige vermoedens rijzen dat bepaalde instellingen de democratische rechtsorde of nationale veiligheid onder druk zetten, kunnen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten deze vermoedens onderzoeken. Op het moment dat het kabinet gedrag constateert dat een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid, wordt de financiering aan banden gelegd, zoals gesteld in de moties Knops en Karabulut/Potters. Naast bovengenoemde maatregelen voeren gemeenten en lokale partners doorlopend gesprekken met salafistische gemeenschappen om de transparantie over herkomst en doelstellingen van (private en publieke) financiering vanuit het buitenland te vergroten, zoals gesteld in de motie Oskam/Tellegen[21]. Overigens zal op korte termijn meer transparantie worden verkregen doordat met ingang van 1 januari 2016 religieuze instellingen (waaronder moskeeën), net als alle andere stichtingen met een ANBI-status, hun jaarrekening, uitgaven- en inkomstenbalans en bijbehorende toelichting online moeten publiceren.

Naast deze binnenlandse maatregelen om transparantie te bevorderen, voeren Nederlandse ambassades gesprekken met financiële autoriteiten en particuliere donororganisaties in onder meer Saoedi-Arabië en Koeweit. Doel hiervan is om meer duidelijkheid te krijgen over herkomst en doel van financieringsstromen aan Nederlandse gebedshuizen. Een open gesprek hierover is mogelijk met bijvoorbeeld Koeweiti religieuze liefdadigheidsinstellingen en Saoedische autoriteiten. Golfstaten zijn bovendien bezorgd over particuliere financiering aan extremistische predikers in Europa. Sinds 2014 hebben deze landen het toezicht verscherpt op liefdadigheidsinstellingen die doneren aan buitenlandse moskeeën. In Koeweit draagt het Ministerie van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld zelf zorg voor de betaling van buitenlandse donaties om zicht te houden op de boekhouding van liefdadigheidsinstellingen.

In Saoedi-Arabië intensiveert Nederland de samenwerking met financiële autoriteiten wanneer in specifieke salafistische instellingen sprake is van risicogedrag zoals prediking van extremistisch geweld. Dergelijke samenwerking leidt tot bijvoorbeeld het stopzetten van financiering door de Saoedi's of het succesvol uitzetten van ongewenste predikers.

---

[20] Motie Segers/Tellegen, 11 juni 2015: Kamerstuk 34 000, nr. 90.
Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Minister van Veiligheid en Justitie eerder toegezegd om de Kamer te informeren (indien mogelijk in het openbaar) of er onderzoeken hebben plaatsgevonden naar de buitenlandse financiële en personele steun aan moskeeën en organisaties waarbij het ernstige vermoeden is van antidemocratische invloeden, en wat in algemene zin daar de conclusie van is geweest. De TK zal in de tweede helft van 2016 hierover worden geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

[21] Motie Oskam/Tellegen, 11 juni 2015: Kamerstuk 34 000, nr. 89.

Uitnodigen van extremistische sprekers (motie Bontes)

Het kabinet vindt het onacceptabel als podium wordt geboden aan predikers – visumplichtig of niet – die onverdraagzaam gedachtegoed in Nederland propageren. Verspreiding van jihadistische, extremistische propaganda wordt actief bestreden. Alle onderdelen van maatregel 20 uit het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme zijn erop gericht te voorkomen dat deze personen een podium krijgen. De beschreven aanpak in deze brief en het normatief kader geven gemeenten handelingsperspectieven hoe om te gaan met dergelijke situaties. Indien het toch komt tot een uitnodiging van een visumplichtige derdelander die oproept tot haat en geweld, dan heeft de rijkoverheid de mogelijkheid om het vreemdelingrechtelijk instrument in te zetten. In de huidige procedure van visumverlening wordt reeds beoordeeld of er mogelijke risico's voor de openbare orde en de nationale veiligheid zijn bij de komst van een prediker. De mogelijkheden hiertoe hangen echter af van de verblijfstatus van de prediker. Elke casus wordt op zijn eigen merites beoordeeld. In internationaal verband wordt in de Europese werkgroep *Extremist Speakers* ook gekeken naar de bredere Europese samenwerking op dit thema.

De aanpak van predikers valt onder de driesporenaanpak. Een recent voorbeeld van een casus waarin actief is verstoord was afgelopen december in de gemeente Eindhoven, waarin de NCTV een adviserende rol speelde. Daarbij legde de burgemeester een verbod op aan de moskee, en een bevel om hier aan te voldoen, om zeven personen te laten spreken en toe te laten in de moskee, alsmede een bevel voor de moskee om de uitnodigingen voor een bepaald moment in te trekken. Indien hier niet aan zou worden voldaan, zou aan de genoemde predikers een gebiedsverbod worden opgelegd. Dit naar aanleiding van eerder gedane haatzaaiende en geweldsverheerlijkende uitspraken in het buitenland door de betreffende sprekers. De rechtbank Den Bosch heeft in eerste aanleg positief geoordeeld over het opleggen van dit verbod aan de moskee. De moskee heeft vervolg gegeven aan het bevel en de uitnodigingen aan de sprekers ingetrokken.

Salafisme aanhangen bij Defensie (motie Knops)

Defensie is er vanzelfsprekend op gebrand om risico's van staatsondermijnende en criminele en anderszins onwenselijke activiteiten zo veel mogelijk te beperken. Hiervoor bestaat een stelsel van beveiligings- en rechtspositionele maatregelen gericht op het weren van personen die een risico vormen voor de nationale veiligheid of de veiligheid van de krijgsmacht.

Met het oog op artikel 10 van de Grondwet «eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer» vindt een veiligheidsonderzoek alleen plaats als er sprake is van een vertrouwensfunctie. Dat zijn functies waarbij de mogelijkheid bestaat dat de nationale veiligheid wordt geschaad. Alle militaire functies en de meeste burgerfuncties bij Defensie zijn vertrouwensfuncties. Plaatsing op een vertrouwensfunctie gaat gepaard met een veiligheidsonderzoek. Indien het veiligheidsonderzoek twijfels oplevert of onvoldoende gegevens heeft opgeleverd om een oordeel te geven, wordt een Verklaring van Geen Bezwaar (VGB) niet afgegeven. Intrekking van de VGB kan leiden tot ontslag.

In een veiligheidsonderzoek wordt gelet op (artikel 7 lid 2 Wet veiligheidsonderzoeken):

a) justitiële en strafvorderlijke gegevens;

b) gegevens betreffende deelneming of steunverlening aan activiteiten die de nationale veiligheid kunnen schaden;
c) gegevens betreffende lidmaatschap van of steunverlening aan organisaties die doeleinden nastreven, dan wel ter verwezenlijking van hun doeleinden middelen hanteren, die aanleiding geven tot het ernstige vermoeden dat zij een gevaar vormen voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde;
d) gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden.

Hierbij moet het altijd gaan om feitelijke gedragingen en omstandigheden. Het aanhangen van het salafisme is op zichzelf dus onvoldoende voor het intrekken (of weigeren) van de VGB. Dit zou anders kunnen zijn indien de rechter bijvoorbeeld op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek een salafistische organisatie zoals een vereniging of stichting zou verbieden en ontbinden. In dat geval zou lidmaatschap of steunverlening ook tot intrekking of weigering van de VGB kunnen leiden.

Zoals bekend openbaart het aanhangen van een bepaald geloof of levensovertuiging zich niet altijd in feitelijke gedragingen. De grondwettelijke vrijheden en de bescherming van de privacy brengen bovendien mee dat gegevens over godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid geen selectiecriterium zijn en niet als zodanig (mogen) worden geregistreerd in het personeelssysteem. Ook voor het treffen van rechtspositionele maatregelen, zoals ontslag, geldt dat er (onder andere op basis van de Algemene wet bestuursrecht en rechtspraak) sprake dient te zijn van feitelijke gedragingen en omstandigheden. Het aanhangen van een bepaald geloof biedt op zichzelf geen grond voor ontslag.

De veiligheidsdiensten zijn, in het kader van de uitoefening van hun wettelijke taken, altijd waakzaam en alert. Dit geldt zeker voor uitingsvormen van radicalisering. MIVD kan, indien nieuwe feiten of omstandigheden blijken (bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding), een hernieuwd veiligheidsonderzoek starten. Bij alle meldingen die de MIVD ontvangt over mogelijk radicaliserend personeel wordt bezien of ook maatregelen dienen te worden genomen. Het kabinet beschouwt de kernboodschap van de motie als steun voor het staand beleid in die zin dat met het beveiligings- en rechtspositionele stelsel scherpe aandacht voor dit onderwerp bestaat en zal blijven bestaan.

Missieactiviteiten rond AZC's (motie Azmani/Kuiken)

Er zijn zorgen geuit door uw Kamer over missieactiviteiten van salafistische organisaties of personen rondom asielzoekerscentra. Het COA staat geen georganiseerde religieuze activiteiten of werving op de locaties toe. Er geldt een bezoekersregeling en bezoekersadministratie. Vrijwilligers die op een locatie van het COA activiteiten willen verrichten, worden vooraf gescreend. Binnen de vreemdelingenketen bestaat verder een meldstructuur voor signalen over personen die mogelijk een gevaar vormen voor de nationale veiligheid. Via deze structuur worden signalen aan de inlichtingen- en veiligheidsdiensten doorgegeven.

Overheid en salafistische organisaties (motie Karabulut/Potters)

In reactie op de motie Karabulut/Potters wil het kabinet benadrukken dat het in alle gevallen van belang blijft voor het lokaal bestuur om ruimte te houden om met salafistische organisaties en andere betrokkenen in gesprek te blijven, juist ook buiten de context van de driesporenaanpak. Door in gesprek te blijven, kan de eigen kennis- en informatiepositie worden gewaarborgd en kan er worden gewerkt aan het vergroten van de transparantie van deze organisaties. Sommige organisaties zullen wellicht

ook een rol willen vervullen om weerwoord te bieden aan extremistische organisaties of personen. Het lokaal bestuur heeft een verantwoordelijkheid om af te wegen of samenwerking een ongewenste legitimatie van bepaalde personen of organisaties kan betekenen en niet leidt tot dominantie van een geloofsgroep in een bepaalde wijk.

Uitvoering van de motie, indien letterlijk geïnterpreteerd, zou bovenstaande onmogelijk maken. Het is steeds van belang om voor alle betrokkenen te blijven bevestigen wat de normen zijn in de lokale gemeenschap. Zoals eerder genoemd biedt het in de bijlage opgenomen normatief kader een eerste aanzet voor een afgewogen oordeelsvorming langs de waarden en normen van de democratische rechtsorde waarbij ook concrete handelingsperspectieven worden gegeven. Uiteindelijke interventies op basis hiervan zijn en blijven een verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur.

5. Slot

Het kabinet pakt problematisch gedrag, voorkomend uit salafistische organisaties, aan en intensiveert de aanpak. Samengevat bestaat die uit:

– Het OM kan op grond van artikel 2:20 BW de rechter vragen een rechtspersoon, zoals een vereniging of stichting, te verbieden en te ontbinden, indien de werkzaamheid daarvan in strijd is met de openbare orde. Als het OM een dergelijk verzoek kansrijk acht, zal het de rechter vragen om een salafistische organisatie te verbieden en te ontbinden.
– Om uitvoering te geven aan de motie Roemer/Zijlstra zal in het kader van het WODC-onderzoek naar het salafistische landschap een overzicht van salafistische organisaties worden opgesteld.
– Het Rijk biedt individuele ondersteuning aan gemeenten, onder meer bij lokale visie- en planvorming, het duurzaam uitbouwen van lokale netwerken, het faciliteren van de (regionale) informatie-uitwisseling en samenwerking tussen gemeenten.
– Het Rijk, waaronder de Expertise-unit Sociale Spanningen, zet samen met gemeenten en andere deskundigen een kennisnetwerk op. In dit netwerk worden kennis en ervaringen gedeeld over trends en ontwikkelingen op landelijk niveau en de aanpak van problematische gedragingen. Aan de hand van het normatief kader gaat dit kennisnetwerk aan de slag met actuele vraagstukken, dilemma's en knelpunten, om zodoende lokale maatregelen en acties gericht op problematisch gedrag (verder) vorm te kunnen geven. Het gaat dan om kwesties als de omgang met niet-visumplichtige predikers met ondemocratische of onverdraagzame leerstellingen, niet erkend onderwijs, het contact en de relatie met salafistische organisaties en het vergroten van de transparantie over bijvoorbeeld buitenlandse financiering.

De omgang met personen of organisaties die, onder het mom van vrijheid van godsdienst, de geloofsvrijheid of andere vrijheden van andere mensen beperken plaatst onze democratische rechtsorde voor uitdagingen. Om hier een effectief antwoord op te geven is een actieve, zorgvuldige en deskundige aanpak essentieel. Dit vereist dat het lokaal bestuur voldoende in stelling is gebracht om effectief te interveniëren bij problematische gedragingen.

Dit succes zal in grote mate afhankelijk zijn van de samenwerking van lokale en nationale overheden en de betrokkenheid van de gehele samenleving. Alleen met een stevige kennis- en informatiepositie, een afgewogen visie en de actieve uitwisseling van ervaringen kan een effectieve aanpak van problematisch gedrag gestalte krijgen. Hier zetten we met elkaar de komende periode op in.

Mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

Bijlage bij brief Concretisering beleidsreactie salafisme motie Potters

Normatief kader problematisch gedrag

Met een focus op salafisme

1. Inleiding

Hoewel de democratische rechtsorde bij uitstek ruimte laat voor verschillende leefwijzen, komt het ook voor dat bepaalde gedragingen en uitingen op gespannen voet staan met de normen en waarden van diezelfde rechtsorde. Soms is het noodzakelijk om dergelijk gedrag aan banden te leggen; om individuen en groepen in hun vrijheid te beperken, juist om de democratische rechtsorde en zijn vrijheden te beschermen. Dit wordt ook wel de democratische paradox genoemd.[22] Het beschermen van deze rechtsstatelijke vrijheden kan echter ook inhouden dat bepaald gedrag weliswaar onwenselijk wordt gevonden, maar toch wordt toegestaan.[23] Tolerantie is immers een wezenlijk element van de democratische rechtsorde.[24]

In de praktijk betekent dit dat bepaald gedrag verboden is, zoals haatzaaien en discriminatie, maar dat veel andere gedragingen eerder onwenselijk dan onwettig zijn. Een voorbeeld daarvan is actieve onverdraagzaamheid ten aanzien van andersdenkenden of andersgelovigen. Dat kan zich uiten in collectief pestgedrag, of groepsdruk binnen gemeenschappen waardoor dissidenten in eigen kring gedwongen worden zich te conformeren. Het kan ook gaan om het opvoeden van kinderen met angst- en vijandsbeelden over andere bevolkingsgroepen, of het veronachtzamen van de gelijkheid van man en vrouw door vrouwen in hun vrijheid en kansen te beperken. Of het aanzetten van anderen om zich binnen een gesloten gemeenschap volstrekt afzijdig te houden van de maatschappij, met vervreemding en isolatie als gevolg. Dit soort gedrag overschrijdt in principe geen strafrechtelijke normen en is daarom niet met juridische middelen aan te pakken. Maar het kan wel degelijk op gespannen voet staan met de normen en waarden waarop een democratische rechtsorde is gebouwd.

Het is de vraag of en zo ja, hoe er precies op verschillende vormen van ongewenst gedrag moet worden gereageerd. Dit kader biedt handvatten voor een afgewogen omgang met dergelijke gedragingen, gebaseerd op de normen en waarden van de democratische rechtsorde. Gezien het algemene karakter van deze normen en waarden is een dergelijk kader van toepassing op elke vorm van problematisch gedrag, ongeacht motivatie. Recent zijn het vooral gedragingen gemotiveerd door bepaalde vormen van het salafisme die deze vraag oproepen. In dit geval wordt het kader daarom toegespitst op problematische gedragingen en uitspraken binnen het salafisme, om een nadere uitwerking te geven aan de drie-sporen-aanpak zoals deze is geformuleerd door de rijksoverheid.[25]
Concreet beoogt het kader om:

1. Helderheid te verschaffen over wanneer, waarom en in hoeverre een bepaalde gedraging of uiting als problematisch kan worden gezien;
2. Handvatten te bieden voor landelijke en lokale overheden, voor bijvoorbeeld onderwijs- en zorginstellingen en voor burgers zelf om

---

[22] Zie ook de nota Antidemocratische organisaties, *Kamerstuk* 29 279, nr. 226.
[23] Zie ook de brief Publieke moraal, *Kamerstuk* 29 454, nr. 1.
[24] *Kamerstuk* 29 614, nr. 2 (Nota grondrechten in een pluriforme samenleving).
[25] *Kamerstuk* 29 614, nr. 38.

in concrete contexten hun reactie of handelen met betrekking tot salafistische gedragingen vorm te geven.

Om te beginnen wordt kort aandacht besteed aan de belangrijkste normen en waarden van de democratische rechtsorde. Het expliciteren van dit normatieve fundament van onze samenleving biedt een stevige basis om te bepalen welk gedrag als problematisch kan worden beschouwd, en waarom dat het geval is. In dat kader worden acht typen gedragingen onderscheiden, die ieder op hun eigen manier op gespannen voet staan met de democratische rechtsorde. Verschillende (soorten) gedragingen vragen daarbij om uiteenlopende reacties vanuit overheid en samenleving. Ter illustratie worden er daarom voorbeelden gegeven van mogelijke maatregelen en acties bij elk type gedraging. Daarbij wordt duidelijk dat concrete handelingsmogelijkheden, inclusief de bijkomende dilemma's, voor- en nadelen, contextgevoelig en moeilijk uitputtend te beschrijven zijn. Concrete opties worden pas goed zichtbaar in de praktijk, en dienen binnen die context gewogen en toegepast te worden. Lokale betrokkenen (zoals lokale overheden, professionals en gemeenschappen) hebben hierbij de hoofdrol.

De democratische rechtsorde als toetssteen

In een diverse land als Nederland vormt de democratische rechtsorde de ultieme basis waarbinnen de inrichting van een vreedzame samenleving mogelijk is.[26] Deze rechtsorde zorgt ervoor dat verhoudingen tussen overheid en burger alsmede de verhoudingen tussen burgers onderling worden gereguleerd door onder andere rechten die alle burgers gelijkelijk toekomen, ongeacht cultuur, religie of andere eigenschappen. Daarnaast zijn burgers via het democratische proces actief betrokken bij het vormgeven van de wet en de controle op het bestuur van het land.
De democratische rechtsorde is niet alleen een politiek en juridisch systeem, maar ook een manier van samenleven. Bij het beschrijven van de normen en waarden van de democratische rechtsorde kunnen we daarom onderscheid maken tussen verticale verhoudingen – tussen de overheid en de burgers – en horizontale verhoudingen – tussen burgers onderling.[27]

Bij de verhoudingen tussen de overheid en haar burgers moet het handelen van de staat worden beperkt door het recht: dat wordt omschreven met de term rechtsstaat. De (rechts)staat heeft weliswaar het geweldsmonopolie, maar heeft (daarmee) ook de verantwoordelijkheid om haar burgers te beschermen tegen willekeurig geweld en machtsmisbruik – juist ook vanuit de staat zelf. Daarbij garandeert de rechtsstaat wezenlijke vrijheden, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting. Ook zorgt zij er met verschillende instituties voor dat burgers kunnen deelnemen aan het politieke proces om de overheid te kunnen controleren, en dat zij hun rechten kunnen afdwingen bij een onafhankelijke rechterlijke macht.

Het in stand houden van een democratische rechtsorde vraagt echter om meer dan alleen wetten en instituties. Ook de verhoudingen tussen burgers moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen. Een democratische rechtsorde kan namelijk alleen functioneren als mensen de normen en waarden van die rechtsorde respecteren, en elkaar als (gelijk)waardig lid van de samenleving zien. Dat vraagt van burgers dat zij niet alleen de

[26] *Kamerstuk* 29 614, nr. 2.
[27] In *Van Dawah tot Jihad; De diverse dreigingen van de radicale islam tegen de democratische rechtsorde* (*Kamerstuk* 29 754, nr. 4) wordt in dit kader gesproken van de twee dimensies van de democratische rechtsorde.

instituties van de rechtsorde respecteren, maar ook verdraagzaam en tolerant zijn naar andere burgers toe; dat zij bereid zijn de keuzen en het gedrag van anderen accepteren, voor zover die plaatsvinden binnen de grenzen van de wet, en afzien van onnodige dwang of druk.[28] Verder kan van burgers worden verwacht dat zij deelnemen aan de maatschappelijke dialoog, die een cruciale rol speelt in democratische samenleving. Deze dialoog brengt mensen en instellingen bij elkaar en voorkomt vervreemding en de nadelige gevolgen daarvan.[29] Het is daarom van belang dat burgers een open en positieve houding hebben, en zich betrokken voelen bij de samenleving. Dat betekent ook dat zij zich teweerstellen als die open, diverse samenleving wordt bedreigd. Zonder dit betrokken burgerschap kan de democratische rechtsorde niet voortbestaan.

Welke gedragingen zijn problematisch?

Wat betekenen deze normen en waarden voor het beoordelen van (mogelijk) problematisch gedrag? Veel gedragingen en uitingen worden beschermd door grondrechten als de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van religie. Maar dergelijke vrijheden zijn niet absoluut. Zij gelden voor iedereen in gelijke mate, dus het claimen van vrijheid – om te zeggen wat je denkt, te leven zoals je wilt – betekent ook dat diezelfde vrijheid van anderen moet worden gerespecteerd. De vrijheid van de één kan dan ook ingeperkt worden als andere legitieme doelen daarmee zijn gediend, bijvoorbeeld indien zij de vrijheid van een ander (teveel) beperkt. Daarnaast kan bepaald gedrag ook ter discussie komen te staan als dat het draagvlak van de democratische rechtsorde ondermijnt, door veronachtzaming van waarden als verdraagzaamheid, betrokkenheid, of door een gebrek aan respect voor (en erkenning van) voor rechtsstatelijke instituties.

Op basis van de hierboven besproken beginselen, normen en (voor)waarden van de democratische rechtsorde kunnen we een onderscheid maken tussen verschillende soorten van problematisch gedrag. De ene gedraging lijkt daarbij problematischer te zijn dan de ander, bijvoorbeeld omdat deze direct(er) schade toebrengt aan de ander, of omdat een wezenlijke(r) aspect van de democratische rechtsorde (ernstiger) bedreigd wordt. In dergelijke gevallen is er daarom ook vaak sprake van een overschrijding van wettelijke normen, terwijl in andere gevallen meer impliciete of achterliggende normen of waarden in het geding zijn.

We maken onderscheid tussen acht categorieën, variërend van het bewust nastreven van maatschappelijke isolatie tot de meest urgente gedragingen zoals geweld:

1. Het gemeenschappelijk afzonderen van de samenleving, met vervreemding en isolatie als gevolg;
2. Het afwijzen van de democratische rechtsorde als manier van samenleven, en anderen aanzetten hetzelfde te doen;
3. Anderen intentioneel en structureel belemmeren in de uitoefening van hun (grondrechtelijke) vrijheden en het recht om niet te worden gediscrimineerd;
4. Het aantasten van de openbare orde en veiligheid;
5. Het aanzetten en (indirect) oproepen tot haat en discriminatie;
6. Het ondermijnen van de democratische rechtsorde;
7. Geweld, dreigen en oproepen tot gericht geweld tegen personen en groepen, en hun bezittingen;

---

[28] Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstuk* 29 614, nr. 2.
[29] Idem.

8. Terroristisch misdrijf.

In het overzicht onderaan dit document worden van elke categorie voorbeelden gegeven, en staan normen en waarden vermeld waartegen dergelijke gedragingen indruisen. In die tabel worden ter illustratie van mogelijke handelingsperspectieven ook een aantal voorbeelden van maatregelen genoemd. Deze handelingsperspectieven komen aan bod in de volgende paragraaf.

Hoe te reageren?

Hoewel de bovengenoemde gedragingen in het licht van de democratische rechtsorde alle problematisch zijn, is er onderscheid aan te brengen tussen gedragingen die onwettig zijn en gedragingen die in meer of mindere mate onwenselijk zijn. Deze verschillende gedragingen vragen elk om een andere reactie, waarbij er overeenkomstig de drie-sporenaanpak sprake kan zijn van interactie en dialoog, aanspreken en confronteren, en/of verstoren en handhaven. Daarbij kan er per spoor een veelvoud van concrete maatregelen en acties aan de orde zijn, van verschillende juridische maatregelen tot andersoortige acties en initiatieven vanuit de overheid en de bredere samenleving.

Welke (combinatie van) handelingen en maatregelen er in concrete gevallen nodig zijn hangt af van de context. Een belangrijk verschil in context is bijvoorbeeld al de vraag waar het gedrag in kwestie zich afspeelt, of wie dit gedrag veroorzaakt of treft. Bij een problematische gedraging in de thuissfeer zijn er minder mogelijkheden of redenen om in te grijpen, terwijl gedragingen in de context van een school bijvoorbeeld meer aanknopingspunten bieden voor een reactie. Vervolgens is het relevant wie problematisch gedrag veroorzaakt – haatzaaiende uitspraken van een minderjarige zijn van een andere orde dan die door een (religieus) leider worden geuit – en wie erdoor wordt getroffen – wanneer een kwetsbaar individu zoals een kind blootstaat aan groepsdruk dan brengt dit een andere mate van ernst met zich mee dan wanneer het zou gaan om een volwassene. Verder zal er, afhankelijk van waar het gedrag plaatsvindt, per geval een andere partij aan zet zijn: dat kan bijvoorbeeld de overheid zijn, maar ook een onderwijsinstelling, een jongerenwerker, of een ouder. Tenslotte bepaalt de specifieke context voor een groot deel ook het effect van een reactie. Zo zal er rekening gehouden moeten worden met mogelijke averechtse of andere negatieve effecten die in concrete gevallen meer of minder voor de hand liggen.

Om op een afgewogen en effectieve manier op problematische gedragingen te reageren kunnen er een aantal stappen doorlopen worden:

1. **Feiten op een rij**: Allereerst moet duidelijk worden of er daadwerkelijk sprake is van problematisch gedrag, en van welk type. Om dit goed te kunnen achterhalen is soms verdiepend onderzoek nodig. Daaruit kan bijvoorbeeld blijken dat het om een incidenteel geval gaat, of juist dat er een patroon aan problematisch gedrag te onderscheiden is. Ook wordt hierdoor de context duidelijk: wie veroorzaakt het gedrag, wie treft het, waar vindt het precies plaats, et cetera.
2. **Oordeelsvorming over de feiten**: Na het vaststellen van de feiten kan bekeken worden welke normen en waarden in het geding zijn, en in welke mate. Dat kan gaan om achterliggende normen en waarden van de democratische rechtsorde, maar ook om heel concrete normen zoals die zijn vastgelegd in wetten, of meer informele reglementen en gedragscodes. Indien normen en waarden daarbij met elkaar conflicteren, moeten zorgvuldig worden afgewogen.

3. **Inventarisatie en inzet maatregelen**: Afhankelijk van het type en het karakter van het gedrag – wat is de ernst van het gedrag? Gaat het om een incident of een patroon – en verschillende contextuele factoren – wie veroorzaakt en treft het gedrag, hoe zijn de onderlinge verhoudingen, wat voor afspraken zijn er, waar vond het gedrag precies plaats – kunnen er een uiteenlopende maatregelen worden genomen. In de onderstaande tabel zijn bij elke categorie voorbeelden gegeven. Per geval zal echter gekeken moeten worden naar de beste (combinatie) van acties en maatregelen. Hierbij kunnen een aantal vuistregels in acht worden genomen:
   a. Maatregelen gericht op het bevorderen van onderlinge verdraagzaamheid en betrokkenheid zijn praktisch in alle gevallen gewenst. Hoe steviger en breder deze normen en waarden verankerd zijn in de samenleving, hoe minder risico op problematisch gedrag dat de open samenleving kan ondermijnen en anderen schade kan toebrengen. Immers, burgers die elkaar als gelijkwaardig zien, zich tot elkaar betrokken voelen en bereid zijn actief met elkaar in debat of gesprek te gaan zullen elkaars vrijheden en andere belangen niet snel schenden. Het streven is daarom altijd om de noodzaak of aanleiding tot handhaving zoveel mogelijk te voorkomen.
   b. De samenleving als geheel heeft de verantwoordelijkheid om de normen en waarden van de democratische rechtsorde hoog te houden. De verantwoordelijkheid ligt daarvoor ligt daarom niet uitsluitend bij de (lokale) overheid, hoewel deze wel het initiatief kan nemen. In het beste geval zijn zoveel mogelijk partijen en geledingen uit de samenleving betrokken, zoals scholen, sportverenigingen, zelforganisaties en buurtverenigingen, maar ook betrokken ouders en andere burgers.
   c. De inzet van het strafrecht is een ultimum remedium. Veel problematisch gedrag is niet strafbaar en de strafrechtelijke handhaving kan niet eerder worden aangewend dan nadat een strafbaar feit is geconstateerd. In eerste instantie moet daarom worden ingezet op het voorkómen van eventueel strafbare feiten – zoals discriminatie, haatzaaien of opruiing. Scholen, sportverenigingen en webcommunities kunnen gedragscodes opstellen over dit soort gedrag. Ook het belang van gesprekken en bredere dialogen over gewenste gemeenschappelijke waarden en omgangsvormen kan niet genoeg benadrukt worden. Zelfs wanneer er sprake is van een strafbare handeling is een dergelijke dialoog van belang, om toekomstig problematisch gedrag te voorkomen of om de redenen voor handhaving helder voor het voetlicht te brengen.

Tabel ongewenste gedragingen en mogelijke reacties

Type gedragingen	Normen en waarden in het geding	Voorbeelden van maatregelen en acties
Het gemeenschappelijk afzonderen van de samenleving, met vervreemding en isolatie als gevolg. Voorbeelden: – Ver gevorderde afzondering van de samenleving, waarbij de gemeenschap of groep in kwestie in een soort enclave is georganiseerd. Andersdenkenden en andersgelovigen worden zoveel mogelijk buiten de deur worden gehouden, en met de overheid en andere maatschappelijke instituties wordt zo min mogelijk samengewerkt.	**Betrokkenheid bij de maatschappelijke dialoog en de bredere samenleving, onderling vertrouwen tussen mensen als individuen en tussen bevolkingsgroepen als randvoorwaarde voor het voortbestaan van de democratische rechtsorde.**	**– Dialoog (blijven) zoeken met de gemeenschap in kwestie, en daarbij het (gemeenschappelijke) belang benadrukken van maatschappelijke participatie en openheid naar / betrokkenheid bij de bredere samenleving. – Het afdwingen van transparant handelen en contact met de samenleving door herhaaldelijke bezoeken van professionals en ambtenaren bij openbare activiteiten van de betreffende organisatie. – Publieke diensten (gezondheidszorg, taallessen etc.) niet aanbieden aan de groep alleen, maar altijd samen met andere burgers. – Het stimuleren van de participatie van de betreffende burgers in het onderwijs en de arbeidsmarkt.**
Het afwijzen van de democratische rechtsorde als staatsvorm en/of als manier van samenleven, en anderen aanzetten hetzelfde te doen. Voorbeelden: – Het propageren van een andere, alternatieve staatsvorm dan de democratische rechtsorde. – Afwijzing van de gelijkwaardigheid van burgers, bijvoorbeeld op basis van hun geslacht, geloof of seksuele voorkeur. – Het verspreiden van angst- en vijandbeelden over andere bevolkingsgroepen.	**– Het draagvlak voor de normen en waarden van de democratische rechtsorde – zoals tolerantie, verdraagzaamheid en betrokkenheid –, en de instituties van de democratische rechtsorde. – Het recht om niet gediscrimineerd te worden.**	**– Dialoog (blijven) zoeken over het belang van de democratische rechtsorde en diens normen en waarden. – Brede maatschappelijke discussie stimuleren over het belang en de betekenis van de normen en waarden van de democratische rechtsorde. – Het bevorderen of bieden van alternatieve geluiden, bijvoorbeeld vanuit dezelfde geloofsgemeenschap. – De groep of organisatie niet betrekken bij publieksdiscussies, of hen in een debat juist (laten) confronteren met andere visies. – Het afbouwen of beëindigen van eventuele subsidierelaties of het niet beschikbaar stellen van publieke locaties aan de organisatie in kwestie, bijvoorbeeld wanneer deze zich schuldig maakt aan (oproepen tot) discriminatie. – Het stellen van inhoudelijke randvoorwaarden aan subsidies, wanneer activiteiten van de organisatie in kwestie tegen bepaald gemeentelijk beleid indruisen.**
Anderen intentioneel en structureel belemmeren in de uitoefening hun (grondrechtelijke) vrijheden en het recht om niet te worden gediscrimineerd. Voorbeelden: – Groepsdruk om niet te gaan stemmen (gebruik maken van democratische rechten), of groepsdruk om een bepaalde interpretatie van een geloof aan te hangen (vrijheid van godsdienst). – De gelijkheid van man en vrouw in eigen kring niet in de praktijk brengen en vrouwen minder kansen bieden, rechten te ontzeggen (bijv. binnen het huwelijk) of verhinderen om een publieke rol te vervullen). – Informeel onderwijs waarbij het (minderjarige) kind wordt afgesloten van de bredere samenleving. – Andersdenkenden monddood trachten te maken door hen publiekelijk zwart te maken en te delegitimeren via het verspreiden van valse geruchten of samenzweringstheorieën over hen.	**Diverse grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst, het gelijkheidsbeginsel en bijvoorbeeld de daaruit voortvloeiende rechten als het recht op onderwijs, het actief en passief kiesrecht en rechten omtrent het huwelijk.**	**– Confronterende gesprekken aangaan met organisaties die hun leden of andere burgers beperken in hun uitoefening van (grond)rechten, of ouders die hun kinderen dergelijke rechten of kansen ontnemen. – Onderlinge afspraken maken over gewenste omgangsvormen in concrete domeinen. In het onderwijsdomein kunnen dat afspraken zijn over een eenduidig pedagogisch klimaat. – Publiekelijk stelling nemen tegen dergelijke organisaties en maatschappelijke discussie stimuleren over het belang en de betekenis van deze rechten. – Het bevorderen of bieden van alternatieve geluiden, bijvoorbeeld vanuit dezelfde geloofsgemeenschap. – Duidelijke normstelling en – handhaving binnen maatschappelijke organisaties middels geschreven en ongeschreven regels ((sport)verenigingen, religieuze organisaties, et cetera). – In het onderwijs, indien van toepassing: handhaving van de leerplicht en/of het inschakelen van de onderwijsinspectie.**

Type gedragingen	Normen en waarden in het geding	Voorbeelden van maatregelen en acties
Het aantasten van openbare orde en veiligheid. Voorbeelden: – Demonstraties of bijeenkomsten / conferenties die de openbare orde bedreigen. – Het dragen van opruiende, discriminerende en / of haatzaaiende symbolen of vlaggen.	**Veiligheid als voorwaarde voor samenleven in vrede en vrijheid.**	**– Groepen of individuen die de openbare orde (dreigen) aan (te) tasten aanspreken op dergelijk problematisch gedrag, en informeren over wettelijke vereisten waar hun gedrag (bijv. demonstraties) aan moet voldoen. – Voorwaarden stellen aan geplande activiteiten die mogelijk de openbare orde aantasten – bijv. de locatie van demonstraties. – Het instellen van gebiedsverboden in het kader van de openbare orde.**
Aanzetten en (indirect) oproepen tot haat. Voorbeelden: – Haatzaaiende en opruiende uitingen t.a.v. homoseksuelen, andersgelovigen, et cetera. – Het bieden van een podium aan haatzaaiende sprekers.	**– De vrijheid en veiligheid om te leven in een maatschappij gebaseerd op verdraagzaamheid en gelijkwaardigheid, zonder de dreiging van door haat gelegitimeerd geweld of intimidatie. – Het recht om niet gediscrimineerd te worden door opruiende of haatzaaiende teksten.**	**– Maatschappelijk debat en dialoog stimuleren over (on)verdraagzaamheid en haatzaaien binnen de gemeenschap en de bredere samenleving. – Het confronteren / aanspreken van organisaties en individuen die dergelijke uitlatingen (dreigen te) doen of daarvoor een podium bieden. – Publiekelijk stelling nemen tegen dergelijke uitingen, vanuit de overheid maar bijvoorbeeld ook vanuit dezelfde gemeenschap. – Het handhaven van wetgeving op het gebied van anti-discriminatie en haatzaaien. – Het instellen van gebiedsverboden of het ontnemen van het visum van een buitenlandse haatzaaiende prediker.**
Het ondermijnen van de democratische rechtsorde als politiek en juridisch systeem. Voorbeelden: – Bedreiging van ambtsdragers, bestuurders, ambtenaren, volksvertegenwoordigers etc. – Het opzetten en onderhouden van een eigen parallel rechtssysteem naast of buiten de democratische rechtsorde, bijvoorbeeld op basis van religieuze wetgeving. – Het negeren van verordeningen van de overheid of het actief ondermijnen van het gezag van de (vertegenwoordigers van) de overheid, het politieapparaat of de rechterlijke macht.	**De democratische rechtsorde als systeem dat politieke participatie en (grond)rechten garandeert.**	**– Groepen of individuen die de rechtsorde ondermijnen confronteren en aanspreken op hun gedrag. – Herstellen / waarborgen van de gezagsrelatie door dialoog en confrontatie tussen de (bredere) groep of gemeenschap in kwestie en vertegenwoordigers van de overheid en politie. – Verstoring van individuen en groepen: zero-tolerance beleid bij alle vormen van wetsovertreding, ook de geringste. – Handhaving strafrechtelijke bepalingen tegen onder meer persoonsbedreigingen en meineed.**
Geweld, dreigen en oproepen tot gericht geweld tegen personen en groepen, en hun bezittingen. Voorbeelden: – bedreiging met of uitoefening van fysiek geweld tegen personen die er een andere levensopvatting of religie op nahouden. – Vernieling en bekladding van gebedshuizen van andersgelovigen, of woningen van andersdenkenden.	**– Grondwettelijke normen van lichamelijke integriteit, maar ook de vrijheid van meningsuiting, godsdienst, en vereniging, en het recht op non-discriminatie en de bescherming van eigendom. – Veiligheid van de samenleving en de vrijheid om het leven in te richten naar eigen inzichten.**	**– Het aanspreken van de individuen in kwestie en eventueel hun ouders / opvoeders. – Publiekelijk stelling nemen tegen dergelijk geweld, vanuit de overheid maar bijvoorbeeld ook vanuit dezelfde gemeenschap. – Initiatieven van de overheid en/of burgers om dergelijk geweld aan de kaak te stellen. – Afhankelijk van de context van dit gedrag: het opstellen, aanscherpen en handhaven van gedragsregels van verenigingen en organisaties – Verschillende strafrechterlijke maatregelen tegen (discriminatoir) geweld, vernieling, en bedreiging.**
Terroristisch misdrijf. Voorbeelden: – Pogingen om maatschappelijke ontwrichting te bewerkstelligen of politieke beslissingen af te dwingen door terroristisch geweld.	**De veiligheid van de samenleving als geheel.**	**– Handhaving strafrechtelijke bepalingen tegen (voorbereiding van) terroristisch geweld.**

Een aparte vermelding verdient de buitenlandse financiering van salafistische centra. Zoals het kabinet aangeeft is de financiering als zodanig geen probleem: deze financiering wordt problematisch wanneer

deze zich richt op het verkrijgen van invloed waarbij de daarbij horende *gedragingen* problematisch zijn.[30] In die zin biedt het bovenstaande schema aanknopingspunten om te bepalen in hoeverre en om welke reden concrete vormen van financiering onwenselijk zijn.

[30] *Kamerstuk* 29 614, nr. 38.